

# 博彩业反洗钱体系的构建研究

□ 卢宇荣 张亦春

[摘要] 博彩业是一个特殊的行业,其发展过程必然会出现一些这样与那样的问题。本文从洗钱的界定、特征和发展趋势入手,分析了博彩业的洗钱问题,通过探讨反洗钱及博彩业反洗钱的迫切性,结合现阶段我国博彩业反洗钱方面存在的问题,有针对性地提出了构建博彩业反洗钱体系的设想。

[关键词] 博彩业;洗钱;反洗钱

[中图分类号] F719.5 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5024(2007)12-0125-03

[基金项目] 国家自然科学基金资助项目:“世界赌博爆炸与中国的金融利益——博彩金融管理研究”(批准号:70473076)阶段性成果

[作者简介] 卢宇荣,厦门大学应用经济学流动站博士后,江西师范大学财政金融学院副教授,硕士生导师,研究方向为金融理论与政策;(江西 南昌 330022)

张亦春,厦门大学经济学院金融系教授,博士生导师,荣誉博士,厦门大学国家级金融重点学科学术总带头人,研究方向为金融理论与政策。(福建 厦门 361005)

## 一、洗钱与博彩业

1. 洗钱的界定。巴塞尔银行监管委员会从金融角度将洗钱定义为:银行或其他金融机构可能无意间被利用为犯罪资金的转移或存储中介,犯罪分子及其同伙利用金融系统将资金从一个账户向另一个账户作支付或转移,以掩盖款项的真实来源和受益所有权关系;或者利用金融系统提供的安全保管服务存放款项。

全球反洗钱国际组织——金融行动特别工作组(FATF)将洗钱定义为:凡隐匿或掩饰犯罪行为所取得的财物的真实性质、来源、地点、流向及转移或协助任何非法活动有关的人规避法律应负责任,均属洗钱行为。

我国《刑法》第191条将洗钱定义为:明知是毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、走私犯罪的违法所得及其产生的收益,掩饰、隐瞒其来源和性质的行为。

尽管对洗钱的定义不同,但各国或国际组织在对洗钱活动本质的理解上基本达成了共识。所谓“洗钱”,就是指将严重犯罪的违法所得及其收益清洗为表面合法所得的行为,俗称“洗黑钱”,就是将“黑钱”清洗为“白钱”的犯罪行为。

2. 洗钱的特征和发展趋势。随着经济全球化的发展,洗钱活动作为一种常见的犯罪,也呈现出不断蔓延的态势。国内外洗钱活动的主要特征和发展趋势主要体现在以下方面。

其主要特征:一是预谋性:洗钱往往是有预谋、有计划的犯罪活动,洗钱犯罪分子一般都是经过精心策划,不仅明知或应知是犯罪所得,而且每一步都有明确的部署、目标和报酬;二是特定性:洗钱针对的特定资金或资产,几乎全部来源于各种严重犯罪所得,如走私、贩毒、偷税骗税、贪污贿赂、金融犯罪等严重犯罪;三是隐蔽性:为了变违法所得为表面合法所得,消灭犯罪线索和证据,洗钱活动非常隐蔽;四是复杂性:为了改变犯罪所得的原有形式,消除可能成为证据的痕迹,为犯罪所得营造假象,使犯罪所得与合法所得融为一体,迫使采取的洗钱过程更为复杂化,以达到外表合法化的目的。

其发展趋势:一是严重性:洗钱活动逐步与上游犯罪相分离,与金融产品紧密结合,发展成为独立的犯罪行为,并对金融安全、经济安全和国家安全构成严重威胁;二是多样性:洗钱活动出现多种多样的方式,日益呈现出多样性,如利用投资贸易,借用金融服务,利用空壳公

司,伪造商业票据,使用金融衍生工具,通过中介机构等方式洗钱;三是专业性,利用计算机等高新技术,利用金融、财务、会计、律师专业服务洗钱,一些专业人员如金融人员、律师、会计师、评估师等参与洗钱过程,使现代洗钱活动更具专业化;四是跨国性,随着经济全球化、资本国际化及信息技术高速发展,为洗钱活动提供快捷方便条件,洗钱活动的范围迅速扩展,日益具有跨境、跨国性质。

3. 洗钱与博彩业。厦门大学张亦春教授认为,金融学是一个内涵十分丰富、外延又不断扩展和交叉的动态开放的综合性学科,其内容始终处于不断的发展变化之中。博彩业是从上个世纪80年代末才在全球迅速兴起的一个新兴产业。至2002年,它的世界“产值”(博彩企业毛收入额)已达到9000多亿美元,成为世界第四大产业。随着国际博彩业的发展,其涉及的赌资外流和“洗钱”问题都关系到了我国的金融利益和金融安全,是我们必须认真研究的重要问题。

博彩业曾被称为“罪恶的行业”,近年来却得到了迅猛发展,截至2001年,全世界有109个国家或地区承认博彩业合法化。经过多年的争论和实践之后,越来越多的国家把博彩业作为推动当地经济增长、增加就业的产业来发展。近年来,博彩业的发展呈现出以下特征:一是国际化、全球化趋势。1988年博彩业合法化的国家只有88个,到2001年则增加到了109个,世界上83%的岛屿存在不同形式的博彩,越来越多的国家承认博彩业的发展。传统的博彩业集中在发达国家或地区,如拉斯维加斯、大西洋城和澳门等这些管制较少的地方。但发展中国家,以南非的约翰内斯堡和土属北塞浦路斯为代表,尤其是东南亚金融危机后,泰国、马来西亚和印尼也都大力发展博彩业以拉动本国的经济增长。二是专业化、技术化趋势。博彩业的发展与现代科技的发展联系越来越紧密。博彩业利用现代科技革新博彩手段、创新博彩项目、丰富博彩工具,博彩业的科技含量不断增加。博彩业技术化程度的加强使其产品更具娱乐性和趣味性。具体表现为网上博彩和电子化博彩的发展和普及。三是产业带动作用突显。博彩业的发展与旅游、娱乐、餐饮等行业紧密相联,相辅相成。一方面,博彩业的发展带动了相关产业的发展;另一方面,相关产业的发展又促进了博彩业的繁荣。世界各博彩区都争相发展与博彩业相关的产业。

由于博彩业是一个特殊的行业,其发展过程中必然会出现一些其他行业所没有或很少出现的问题,其中洗钱问题就是博彩业经营中出现的一个严重问题。博彩业的非法活动和违法经营相对较多,许多博彩公司和中介机构为了谋取利润最大化使其非法经营所得合法化,会通过各种渠道洗钱。尤其是在许多国家都规定网上博彩是非法的,所以更需要通过洗钱来实现使其收入。

博彩业的“洗钱”问题涉及两个方面:一是以洗钱为目的的赌博;二是以赌博为目的的洗钱。无论是属于哪一个方面,中国的法律都认定其是非正当行为,其赌资都需要通过非法的渠道流出境外。除私人进行现金走私或利用地下钱庄进行

有组织专业化的现金走私外,赌资外流的主要渠道都是通过金融体系进行的。通过银行体系的洗钱方式主要有以下渠道:一是境外博彩企业的在华商务机构以其合法账户为赌客办理资金划转;二是利用银行卡转移或透支赌资,即通过借记卡或信用卡;三是使用假身份证件开设虚假账户,向境外转移赌资;四是利用空壳公司作虚假交易转移赌资;五是赌客通过旅行社以高额团费的方式裹带赌资外出。这5种方式都是通过中国境内的银行系统向境外洗出赌资的,而赌资的源头有合法的“白钱”,也有贪污、贿赂等“黑钱”。其共同之处就在于都是以欺诈的手段实现银行的体系内洗钱。

## 二、反洗钱与博彩业

1. 反洗钱的界定。反洗钱是与洗钱相对而言的,我国新颁布的《中华人民共和国反洗钱法》将反洗钱界定为,是为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪等犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动,依照法律规定采取相关措施的行为。

洗钱是严重的经济犯罪行为,不仅破坏经济活动的公平公正原则,破坏市场经济有序竞争,损害金融机构的声誉和正常运行,威胁金融体系的安全稳定,而且洗钱活动与贩毒、走私、恐怖活动、贪污腐败和偷税漏税等严重刑事犯罪相联系,已对一个国家的政治稳定、社会安定、经济安全以及国际政治经济体系的安全构成严重威胁。“911”事件之后,国际社会更加深了对洗钱犯罪危害的认识,并把打击资助恐怖活动也纳入到打击洗钱犯罪的总体框架之中。

2. 博彩业反洗钱的迫切性。博彩业是一个特殊的产业。其特殊性主要体现在以下方面:一是博彩产品具有特殊性。无论是赌台、老虎机、轮盘赌、还是跑马、跑狗、六合彩等博彩游戏,都具有结果不可预知或不可预测的特性,都是用来以满足赌客嗜赌这一心理需求的特殊产品。二是博彩产品定价的特殊性。博彩产品的价格在实际中表现为赔率、抽成率、输赢概率等各种数学形式,而其实质是赌场根据一定的百分比从总投注额中所做的扣除,它等于在一定时间内所有赌客输给赌场的钱。由于赌客到赌场赌博的行为是一种消费行为——一种以货币为玩具的特殊的消费行为,而这种消费行为对价格的敏感率远低于其他消费市场,所以博彩产品的价格弹性较低。世界各国近年普遍开赌的现象就是对博彩业高收益的最好注解。三是博彩业是一个有着巨大社会成本的产业。博彩所造成的社会成本涉及赌博犯罪、因赌博犯罪而产生的司法成本、工作时间和劳动效率损失、失业、破产、自杀、健康成本、家庭成本、个人财务成本、社会服务成本和贫困等诸多方面。由于赌博的“原罪”性质,我国一直采取“禁赌”的政策。除博彩业本身会造成巨大的社会成本之外,与博彩业联系在一起的赌资外流和洗钱问题也已经对我国的金融利益和金融安全造成了严重影响。

反洗钱对维护金融体系的稳健运行,维护社会公正和市场竞争,打击赌博洗钱等经济犯罪具有十分重要的意义。例如,2003年5月,国家外汇管理局浙江省分局对收集到的居民大额和可疑外汇交易数据进行筛选和分析,发现8位居民的交易存在疑点,对其进行跟踪调查后发现部分当事人存在伪造身份证并有非法买卖外汇交易的前科,最终认定这8人均涉嫌从事非法买卖外汇交易。并于2003年8月27日移交杭州市公安局,称之为“8.27”专案,后经侦察审讯证实这是一起澳门赌资洗钱案。澳门的赌场放贷公司在向大陆赌客放贷后,直接派人来大陆收回赌债,收债之后,为便于将赌资携带出境,再就地收回的人民币资金通过大陆的外汇市兑换成大额港币,并经由珠海等口岸出境后流向澳门。该案件是我国利用外汇反洗钱监测分析系统破获的一起重大跨境洗钱案件。

### 三、博彩业反洗钱体系的构建

反洗钱对维护金融体系的稳健运行,维护社会公正和市场竞争,打击赌博洗钱等经济犯罪具有十分重要的意义。

1. 完善和细化反洗钱的规定。《中华人民共和国反洗钱法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议于2006年10月31日通过,并已于2007年1月1日起施行。根据《中华人民共和国反洗钱法》、《中华人民共和国中国人民银行法》等法律规定,由中国人民银行制定的《金融机构反洗钱规定》和《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》也都于2007年施行。这些法律法规的制定和执行必将为反洗钱工作的稳步推进提供坚实的法律基石。

但现行的《刑法》中未对洗钱罪予以规定,现有的《反洗钱法》也未对博彩业涉及的洗钱活动明确规定,只是以“等犯罪”三个字一带而过。中国作为一个禁赌国家,于理于法都有必要把以赌博为目的与以洗钱为目的的赌博均视为洗钱行为。特别是面临世界各国普遍开赌的包围,中国只能靠自己的法律来遏制境外赌博及由此引起的赌资外流和赌博洗钱的问题。除了打击个人的现金走私和地下钱庄的有组织地下现金走私外,更要重点打击通过银行系统进行赌博洗钱活动,在最大程度上减少中国的金融利益损失。因此监管当局在《反洗钱法》的配套制度建设时应充分考虑博彩业洗钱的问题,制定博彩业反洗钱的工作指引。

2. 完善银行业反洗钱机制。1988年巴塞尔银行监管委员会就提出了防止罪犯利用银行系统洗钱的原则声明,指出防止洗钱第一位和最重要的防护措施在于完善银行自身的管理制度。而洗钱者利用银行的现金、转账等支付结算、贷款、外汇、保管箱等业务,使非法所得合法化,客观上使银行成为整个“洗钱链条”中的重要环节和洗钱的有效掩体,甚至成为洗钱的机器。作为现代社会资金融通的主渠道和实施预防洗钱活动的核心主体,只要银行履行好反洗钱义务才可以使博彩业的反洗钱工作事半功倍。

《反洗钱法》规定,在中华人民共和国境内设立的金融机

构和按照规定应当履行反洗钱义务的特定非金融机构,应当依法采取预防、监控措施,建立健全客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度、大额交易和可疑交易报告制度,履行反洗钱义务。而且,商业银行追求利润的前提是合法合规,不损害社会和国家利益,不损害公平竞争的秩序。

但反洗钱工作的开展和执行确实可能增加商业银行的经营成本、减少其经营利润。目前,让商业银行积极参与反洗钱工作的两项主要措施是加大宣传培训力度和加强监督检查及处罚力度。例如2005年在反洗钱监测方面,对于金融机构的违规操作共处以5000万元的罚款。为了更好地调动银行系统参与反洗钱工作的积极性和实效,可以考虑建立反洗钱激励机制,设立反洗钱奖励基金,用于奖励反洗钱工作取得突出成效的金融机构和个人,实现监管部门与被监管部门的良性互动。

3. 健全反洗钱监管体制。金融监管当局应有步骤地将反洗钱监管领域从银行业扩大到证券、保险、信托等行业,督促引导相关机构建立和完善内控制度和履行反洗钱义务,逐步探索符合中国国情的、覆盖整个金融领域的反洗钱监管体系,有效控制金融机构面临的洗钱风险。

鉴于博彩业洗钱活动的特点,反洗钱监管还要扩展到对旅行社、地下钱庄等为赌博洗钱活动这些非金融行业的监管上,特别是对这些有组织的职业性洗钱活动应以重罚。对于个人赌博资金走私的监管则应和海关加强联手。

4. 加强国际反洗钱合作。经济的全球化和金融自由化给洗钱活动带来了极大的便利性,博彩业洗钱也呈现出跨国化趋势。为严厉打击洗钱活动,我国政府作出了努力,签署了一系列的反洗钱公约并切实承担相应的国际义务。由于我国是禁赌国,博彩业反洗钱活动往往涉及到我国港、澳地区和国际合作的问题,只有通过国际合作才能对博彩业洗钱进行有效的控制。对于博彩业反洗钱的国际合作,要早日加入FATF等反洗钱国际和区域性组织;在平等互利的基础上开展博彩业反洗钱情报交流;加强与国际刑警组织、国外执法部门在打击博彩业反洗钱犯罪活动中交流与合作。

### 参考文献:

- [1] 欧阳卫民. 国际反洗钱重要文献选读[M]. 北京: 中国金融出版社, 2005.
  - [2] 王英杰. 尽快建立符合我国金融现状的反洗钱机制[J]. 金融研究, 2005, (6).
  - [3] 何问陶, 唐珺. 反洗钱的金融经济学思考[J]. 南方金融, 2004, (11).
  - [4] 邹小山. 国际博彩业发展的新趋势及其监管[J]. 国际经贸探索, 2004, (6).
  - [5] 张亦春, 许文彬. 金融全球化、金融安全与金融演进[J]. 管理世界, 2002, (8).
  - [6] 张亦春, 卢宇荣. 赌博高利贷市场的价格机制初探[J]. 江西师范大学学报, 2006, (12).
- [责任编辑: 熊一坚]